

### **BAB III**

#### **PEMBAHASAN**

##### **A. Keabsahan Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah**

Pemilihan Umum Kepala Daerah yang terjadi dalam tahun 2017 merupakan Pemilukada serentak dengan keikutsertaannya 101 daerah baik tingkat provinsi, kabupaten/ kota. Sekurangnya dalam Pemilukada Tahun 2017 67 daerah memiliki calon petahana yang kembali maju dalam kontestasi politik tersebut, hal ini menimbulkan permasalahan baru, Mendagri merespon keikutsertaan petahana dalam Pilkada serentak dengan mengeluarkan Peraturan Mendagri Nomer 74 Tahun 2016 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Penulis melihat bahwasanya muatan materi dalam Peraturan Mendagri menimbulkan masalah baru terkait hal kewenangan pengelolaan keuangan/anggaran pemerintahan daerah. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwasanya secara konstitusional tafsiran Kepala Daerah yang diatur dalam pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ialah mereka yang terpilih sebagai kepala daerah melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah, sehingga jika dikaitkan dengan Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan maka sudah jelas yang diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Perundang -

Undangan di Daerah ialah Kepala Daerah bersama sama dengan DPRD, namun pada Peraturan Menteri Dalam Negeri terdapat materi hukum yang memberikan kewenangan kepada Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam mengesahkan Peraturan Daerah terkait APBD, Hal Ini yang kemudian dilihat Penulis sebagai suatu Kewenangan yang bertentangan dengan Konstitusi (*Inkonstitutional*).

Secara konstitusional kewenangan pemerintah daerah diberikan kewenangan seluas-luas untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan secara otonomi. UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (2) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Secara konstitusional disebutkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah dipilih secara demokratis oleh rakyat, bukan di pilih oleh pemerintah pusat, hal ini mengandung makna rakyat yang berdaulat menentukan siapa Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah, kewenangan ini ada pada pejabat definitif terpilih secara demokratis bukan pada Pelaksana Tugas Kepala Daerah.

Nilai konstitusional pengaturan Keuangan Negara dengan dasar pertimbangan : “Bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara

yang dapat dinilai dengan uang; bahwa Pasal 23C Bab VIII UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c Pasal 23C Bab VIII UUD NRI Tahun 1945 perlu dibentuk Undang-undang tentang Keuangan Negara”.

Dengan demikian Kekuasaan atas pengelolaan Keuangan Negara, dalam kehidupan bernegara Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, tetapi secara atributif (kewenangan berdasarkan undang-undang) “kewenangan tersebut telah diserahkan kepada gubernur/walikota/ bupati definitif atau yang terpilih secara demokratis tidak di delegasikan kepada PLT atau pejabat lainnya” sebagaimana dimaksud Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 6 ayat (1) huruf c dan d:

- (c). diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (d) tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang).

cara mencapai tujuan bernegara di wilayah masing- masing adalah melalui visi, misi dan program gubernur/ bupati/ walikota yang dipilih secara demokratis selaku kepala pemerintahan daerah. (UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara : Pasal 7 : (1) Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara).

Mengingat Rencana kerja pemerintah daerah yang dituangkan melalui Rancangan APBD adalah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara di daerah masing-masing dengan mewujudkan visi misi gubernur/bupati/walikota yang dipilih secara demokratis selaku kepala pemerintahan daerah Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 : Pasal 17 (2) Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Sehingga dalam Tulisan ini penulis menyoroti Tugas PLT pada Pasal 9 ayat (3) huruf f Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 yaitu “menandatangani Perda tentang APBD”. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pelaksana Tugas Gubernur/Bupati/Walikota telah mengambil alih “kewenangan atributif dalam menandatangani APBD” sebagai dasar dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara di daerah masing-masing dengan mewujudkan visi misi gubernur/bupati/walikota yang dipilih secara demokratis selaku kepala pemerintahan daerah. (melalui Permendagri atau bukan Undang-Undang). Permasalahannya adalah, jika terjadi penyalahgunaan kewenangan bahkan tindak pidana korupsi dengan APBD yang di tandatangani PLT, sedangkan

“kewenangan penuh pengelolaan keuangan negara yang diserahkan kepada pejabat kepala daerah definitif”, hal ini sangat potensial PLT dapat dipermasalahkan. Permendagri No 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota ini menunjukan Pemerintah Pusat belum sepenuhnya menyerahkan “kewenangan otonomi, khususnya pengelolaan keuangan Negara” ke pemerintah daerah khususnya gubernur/bupati/walikota yang dipilih secara demokratis selaku kepala pemerintahan daerah. Padahal didalam peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2008 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah sudah jelas mengatur kewenangan Pelaksana Tugas kepala Daerah.

Dalam Peraturan pemerintah No. 49 Tahun 2008 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Pasal 132A yang berbunyi:

Ayat (1) : Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang :

- a. melakukan mutasi pegawai;
- b. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- c. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan d

- d. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya."*

Jadi berdasarkan peraturan tersebut kewenangan seorang pelaksana tugas kepala daerah atau pejabat sementara kepala daerah sangat terbatas terutama pelarangan untuk empat (4) hal yakni: sebagaimana tercantum dalam pasal 132A ayat (1) Peraturan pemerintah No. 49 Tahun 2008 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, maupun tidak sesuai dengan amanat Konstitusi terkait Tafsir Kepala Daerah dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dengan diberikannya Pelaksana Tugas Kepala Daerah Kewenangan dalam Mengesahkan Peraturan daerah Terkait APBD penulis melihat bahwasanya terdapat kekeliruan Mendagri dalam menafsirkan Definisi Kepala Daerah, padahal secara ideal Pelaksana Tugas kepala Daerah Harus ditafsirkan Berbeda dengan Kepala Daerah Definitif yang Terpilih secara Demokratis di dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. Sehingga Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang bersifat sementara tidak boleh diberikan kewenangan yang sama dengan Kepala Daerah definitif.

#### **1. Keabsahan Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Salah satu tuntutan Reformasi ialah adanya Pendistribusian kekuasaan sehingga pemerintahan tak bersifat Absolut Tirani, dengan demikian pasca amandemen ke II Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkannya pasal 18 kedalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 sebagai bentuk pendistribusian kekuasaan dari pusat ke Daerah, hal ini merubah sistem pemerintahan yang tadinya bersifat sentralistik menjadi Desentralisasi. Dengan adanya pendistribusian kekuasaan yang diberikan ke masing masing daerah memberikan manfaat yang dapat dipetik dalam konteks politik desentralisasi, antara lain sebagai berikut:

- 1) Desentralisasi merupakan sarana untuk memangkas sejumlah '*red tape*' dan prosedur yang terlalu kaku yang biasanya merupakan ciri perencanaan dan manajerial di negara sedang berkembang, sebagai akibat dari terlalu menumpukkan kekuasaan, kewenangan dan sumber-sumber pada pemerintah pusat.
- 2) Desentralisasi akan memungkinkan penetrasi politik dan administrasi atas kebijakan pemerintah nasional/pusat hingga ke daerah-daerah pelosok/terpencil, dimana rencana pemerintah pusat sering tidak diketahui dan diabaikan oleh orang-orang desa atau digerogeti oleh elite-elite lokal dan dukungan terhadap rencana pembangunan nasional sering amat buruk.
- 3) Desentralisasi memungkinkan terwakilinya berbagai kelompok politik, keagamaan, kesukuan/etnis dalam proses pembuatan keputusan pembangunan, sehingga memberikan

peluang terciptanya keadilan dari alokasi sumber-sumber dan investasi pemerintah<sup>1</sup>.

Melihat beberapa Manfaat Desentralisasi diatas maka sudah jelas bahwasanya tujuan pokok dari pendistribusian kekuasaan dari pusat kedaerah yakni untuk memberikan kewenangan lebih kepada tiap tiap daerah otonom untuk mengurus sendiri rumah tangga daerahnya. Dari sini penulis melihat bahwasanya motivasi terbesar daerah diberikan hak untuk mengatur APBDnya ialah agar daerah secara mandiri melihat dan memenuhi kebutuhan rumah tangganya sesuai dengan Amanat Konstitusi Pasal 18 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota, Mengatur dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintahan Menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan”.

Dengan demikian maka pemerintah daerah juga diberikan kewenangan untuk membuat dan mengesahkan peraturan daerah guna mendukung dan melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 (6) UUD NRI Tahun 1945 “Pemerintah Daerah Berhak Menetapkan Peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”

---

<sup>1</sup> Reiss,Hans. *Kants Political Writings*.Cambridge; Cambridge University Press, 1970



Pasal 18 Ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 ini kemudian menimbulkan polemik baru, bahwasanya siapakah yang berwenang membuat dan mengesahkan peraturan daerah?, hal ini kemudian dijelaskan lebih lanjut di dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa, “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.”

Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan pula bahwa “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Dengan adanya penegasan terkait siapakah yang berwenang membuat dan mengesahkan peraturan daerah, maka secara yuridis kewenang ini ialah dimiliki oleh DPRD dan Kepala daerah yang terpilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum Kepala daerah. Sehingga secara Konstitusional penulis melihat bahwasanya Tafsiran Kepala Daerah Dalam Pasal 1 Ayat (7) dan Pasal 1 Ayat (8) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011, seharusnya

ditafsirkan sesuai dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 bahwasanya Kepala Daerah *ialah* “Gubernur Bupati, dan Walikota Masing Masing Sebagai kepala Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, dipilih secara Demokratis” dari amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ini penulis menilai bahwasanya Pelaksana Tugas Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan sebagaimana kepala daerah yang terpilih didalam pemilihan umum kepala daerah, sehingga tidak memiliki kewenangan untuk membuat dan mengesahkan Peraturan Daerah termasuk mengesahkan Peraturan Daerah terkait APBD.

## **2. Keabsahan Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah Berdasarkan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Peraturan Daerah pada dasarnya disebut sebagai undang-undang daerah karena peraturan ini dibuat dan berlaku untuk mengatur daerah otonomi sendiri. Oleh karena itu, peraturan daerah bersifat mengatur, sehingga perlu diundangkan dan menempatkannya dalam lembaran daerah. Peraturan daerah memiliki beberapa fungsi, antara lain<sup>2</sup> :

- a. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- b. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan

---

<sup>2</sup> Maria Farida ,Op.cit,.hal 121-122.

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan ditingkat pusat.

- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi. Ketentuan ini merupakan syarat bagi pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; Dalam hal ini suatu Peraturan Daerah Provinsi itu boleh mengatur masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan-peraturan ditingkat pusat saja, tetapi bagi Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/kota hal-hal yang diatur bukan saja masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan di tingkat pusat, tetapi juga hal-hal yang belum diatur oleh Peraturan Daerah Provinsi dan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi.
- e. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan daerah yang lebih tinggi; Ketentuan ini diperuntukan bagi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- f. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya; Ketentuan ini diperuntukan bagi Peraturan Daerah Provinsi. Dalam hal ini peraturan daerah Provinsi, tidak boleh mengatur masalah masalah yang sebenarnya merupakan kewenangan Daerah Provinsi.

Dalam perkembangannya peraturan daerah mengalami perubahan dalam pembentukannya, di daerah dibentuk adanya DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai eksekutif daerah, pada masa orde baru dalam hal pembentukan peraturan daerah didominasi oleh eksekutif daerah atau pemerintah daerah. Namun dalam era reformasi ini baik eksekutif maupun legislatif daerah mempunyai keseimbangan dalam hal pembentukan peraturan Daerah. Dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ada dua macam peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.”

Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan pula bahwa “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Dalam hal materi muatan yang harus diatur dalam pembentukan peraturan daerah, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Amanat konstitusi terkait dengan kepala daerah mengurus rumah tangganya sendiri kemudian diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang – undangan, sebagaimana kewenangan

kepala daerah yang diatur dalam Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 untuk mengesahkan peraturan daerah bersama sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Polemik yang muncul ialah, apakah Pelaksana Tugas kepala Daerah juga memiliki kewenangan yang sama ? dalam hal ini mengesahkan Peraturan Daerah. Ditegaskan dalam Pasal 79 Ayat (1) dan pasal 80 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 79 Ayat (1) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sebagaimana Dimaksud dalam Pasal 78 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkan oleh gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak rancangan peraturan daerah provinsi tersebut disetujui bersa oleh DPRD Provinsi dan Gubernur”

Pasal 80 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “Ketentuan Mengenai penetapan Rancangan peraturan daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 78 dan pasal 79 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan peraturan daerah kabupaten/kota”

Dengan Demikian Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk mengesahkan Rancangan Peraturan daerah, namun apakah PLT kepala daerah juga dapat ditafsirkan secara yuridis sebagai Kepala Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 79 Ayat (1) dan Pasal 80 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan?

Penulis beranggapan bahwasanya Tafsiran Kepala Daerah yang dimaksud dalam dalam Pasal 79 Ayat (1) dan Pasal 80 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan seharusnya dimaknai sama dengan kepala daerah Menurut Konstitusi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yakni Kepala Daerah Yang terpilih berdasarkan Pemilihan Umum Kepala Daerah, sehingga PLT yang diangkat Oleh Menteri Dalam Negri tidak boleh ditafsirkan sama dengan kepala daerah yang dimaksudkan Pasal 79 ayat (1) dan Pasal 80 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga jika ditafsirkan PLT bukan Merupakan Kepala Daerah Yang dimaksudkan dalam pasal tersebut maka secara Otomatis penulis beranggapan bahwasanya PLT Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan secara yuridis dalam mengesahkan Peraturan Daerah. Sehingga apabila PLT

Kepala Daerah Mengesahkan Peraturan Daerah maka itu dapat dikatakan sebagai tindakan yang Inkonstitusional dikarenakan tidak sesuai dengan Konstitusi, sehingga Peraturan Daerah Tersebut Cacat Secara Formil.

Proses pembentukan Peraturan Daerah yang berdasarkan UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan ketentuan yang berlaku umum atau *lex generalis* dari keseluruhan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun dalam suatu tata hukum positif tentu terdapat peraturan yang bersifat *lex specialis*. Sesuai dengan asas *lex specialis derogat legi generali*, apabila terdapat dua hukum atau peraturan yang kedudukannya sejajar dan berlaku di waktu yang bersamaan maka hukum yang lebih khusus yang berlaku.

Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdapat peraturan khusus yang mengatur hal tersebut. Sehingga terdapat pengecualian-pengecualian tertentu terhadap ketentuan yang termuat pada UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 6 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara yaitu :

- 1) Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari

kekuasaan pemerintahan.

2) Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) :

- a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
- b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
- c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Menurut ketentuan tersebut diketahui bahwa yang berkuasa untuk mengelola keuangan negara ialah presiden dan dapat dikuasakan pada menteri, gubernur, dan bupati/walikota. Konsekuensi hal tersebut ialah adanya wewenang kepala daerah untuk menetapkan atau mengesahkan peraturan daerah tentang APBD yang telah mendapat persetujuan DPRD. Lebih lanjut, dalam Pasal 65 ayat (1) huruf a UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa Kepala Daerah bertugas untuk “memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD”

Kemudian pada Pasal 65 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Kepala Daerah diberi wewenang, yakni, dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:



- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang Kepala Daerah untuk menetapkan Perda yang telah mendapat Persetujuan DPRD diatur secara tegas pada rumusan diatas. Ketentuan mengenai pelaksana tugas diatur Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pelaksana Tugas mendapatkan kewenangannya melalui mandat yang diberikan oleh pejabat diatasnya sebagaimana diatur pada Pasal 14 ayat (1) bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:

- a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
- b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.

Kewenangan penerima mandat atau Pelaksana tugas tidak sama sebagai mana yang dimiliki oleh pemberi mandat. Dalam konteks penulisan ini, maka kewenangan PLT tidak sama dengan kewenangan gubernur. Hal ini ditegaskan pada pasal 14 ayat (7) Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum

pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Pada pasal tersebut disebutkan bahwa PLT tidak berwenang untuk mengambil keputusan/tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi dana. Lebih lanjut dalam pejelasananya, yang dimaksud dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat “strategis” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Rencana strategis dan rencana kerja pemerintah, koheren dengan APBD, yang merupakan instrumen pengalokasian dana pemerintah daerah untuk setiap tahunnya. Maka dalam hal ini PLT Kepala Daerah seyogyanya tidak berwenang untuk mengesahkan APBD.

**B. Implikasi Yuridis Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD Oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah Ditinjau Dari Prinsip Kedaulatan Rakyat**

Diakomodirnya Konsep Kedaulatan Rakyat Didalam Konstitusi Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ini jelas sebagai reaksi reformasi atas apa yang terjadi pada era Orde Baru dimana kekuasaan Absolut negara terlihat begitu tirani. Pengadopsian Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi sendiri tidak terlepas dari pemikiran Jean Jacques Rousseau yang menggemakan kekuasaan rakyat lewat bukunya “*Du Contract Social*”. Dalam teori fiksinya mengenai “perjanjian masyarakat” (Kontrak sosial), ia menyatakan bahwa dalam suatu negara, natural liberty telah

berubah menjadi civil liberty dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will volonte generale*). *Volonte generale* harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Jadi, apabila hanya kepentingan satu golongan yang diutamakan, walaupun mendapat suara terbanyak (*general*), maka bukan menjadi apa yang disebut kepentingan umum. Ajaran Rousseau ini terlalu murni, sedangkan apa yang dikatakan oleh Rousseau sebagai keputusan dari suara terbanyak (*mayoritas*) yang membawakan kepentingan umum, tidak pasti selalu benar. Apa yang didukung oleh suara terbanyak itu tidak lagi mempersoalkan tentang kebenaran yang hendak dikejar melainkan mempersoalkan tentang menang atau kalah. Disinilah letak penyelewengan dari sistem mayoritas yang tidak mengejar kebenaran lagi, melainkan mengejar kemenangan, sehingga Kedaulatan Rakyat yang diadopsi Indonesia ialah Kedaulatan Rakyat yang dijalankan berdasarkan Konstitusi, sehingga dalam implementasinya Kedaulatan Rakyat tidak Boleh keluar atau bertentangan dengan konstitusi.

Menurut pandangan penulis Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 terdapat beberapa dalam hubungan dengan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,” yaitu:

- 1) Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

- 2) Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945: Gubernur, Bupati dan Walikota masing masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih Secara Demokratis.
- 3) Pasal 19 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengundang: Anggota Dewan Perwakilan dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Pasal 22C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari tiap provinsi melalui pemilihan umum.
- 5) Pasal 22E ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 menetapkan: Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Dan ayat (2) Pasal ini mengundang: Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Melalui pemaparan di atas maka dapat diinterpretasikan bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan pasal yang terintegrasi dengan seluruh pasal-pasal yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. sehingga Peraturan perundang – Undangan dibawah UUD NRI Tahun 1945 tidak boleh bertentangan dengan Konsep Kedaulatan Yang diatur dalam konstitusi.

Namun Dinamika ketatanegaraan kembali muncul pasca dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang memberikan kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah salah satunya yakni

Mengesahkan Peraturan Daerah Tentang APBD, Hal Ini ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) huruf D Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

- (1) Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
  - c. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
  - d. Menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri; dan;
  - e. Melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota bertanggung jawab kepada Menteri.

Dengan adanya Pilkada serentak pada tahap pertama, kedua maupun ketiga berdasarkan UU No. 8 tahun 2015 yang diperbahruikan dengan Undang – Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah, terbukti melahirkan problematika tersendiri dari praktik

penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain yang penting adalah terjadinya kekosongan kepala daerah definitif.

Dalam kondisi yang demikian, tentunya bagi pemerintah daerah yang tidak memiliki kepala daerah yang definitif (Gubernur/Walikota/Bupati), dipilih secara langsung oleh rakyatnya, akan memiliki legitimasi yang lemah, khususnya dalam aspek politik. Hal itu karena kepala daerah yang diangkat oleh Pemerintah (Kewenangan Presiden dan Kemendagri) untuk menjadi Pelaksana Tugas (PLT) dan atau Pejabat Sementara (PS), salah satu yang menjadi sorotan masyarakat ialah kewenangan kepala daerah (PLT) dalam Mengesahkan APBD, hal ini jelas bertentangan dengan semangat konstitusi guna menjamin kedaulatan rakyat dan juga bertentangan dengan Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan dalam Pasal 6 ayat (1) bahwa presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Sedangkan ayat 2 huruf b Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan, kekuasaan pengelolaan keuangan dapat dikuasakan kepada menteri atau pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran atau pengguna barang kementerian negara atau lembaga yang dipimpinnya.

Sementara ayat (2) huruf c Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan, kekuasaan pengelolaan keuangan di

tingkat daerah diserahkan kepada gubernur, bupati, wali kota, selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Sehingga Seorang PLT ataupun PS secara administratif pemerintahan, tidak boleh mengeluarkan kebijakan terkait APBD, Ia hanya sekedar melanjutkan administrasi daerah yang sudah berlangsung sebelumnya. Ringkasnya bahwa seorang PLT atau PS tidak memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan-kebijakan strategis bagi upaya pembangunan di daerahnya, ia hanya memiliki kewenangan untuk sekedar melanjutkan administrasi daerah yang sudah berlangsung sebelumnya.

Secara normatif tugas dan kewenangan kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif diatur secara jelas berdasarkan Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 65 ayat (1) adalah:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan,

- g. Melaksanakantugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya pada Pasal 65 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kewenangan Kepala Daerah adalah:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun pasal 66 Ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa tugas Wakil Kepala Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Membantu kepala daerah dalam :
  - (1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
  - (2) Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
  - (3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
  - (4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Demikian tugas dan kewenangan seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah yang definitif. Sementara untuk tugas PLT atau PS seorang kepala



daerah, idealnya sama dengan yang diatur pada Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut jika dilihat kedudukannya sebagai “kepala dan wakil kepala daerah yang sah diangkat oleh pemerintah”, namun berbeda dalam hal kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 132A Peraturan pemerintah No. 49 Tahun 2008 Tentang Pemberhentian, dan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang berbunyi:

Ayat (1) : Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang :

- e. melakukan mutasi pegawai;
- f. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- g. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan d
- h. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya."

Ayat (2) : Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Jadi berdasarkan peraturan tersebut kewenangan seorang pelaksana tugas kepala daerah atau pejabat sementara kepala daerah sangat terbatas terutama pelarangan untuk empat (4) hal yakni: sebagaimana tercantum dalam pasal 132A ayat (1) Peraturan pemerintah No. 49 Tahun 2008 Tentang Pemberhentian, dan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, maupun tidak sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Oleh karena

itu, kedepan dalam konteks pelaksanaan pemilukada serentak ini harus dicari solusi yang tepat agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya untuk pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Dalam Mengesahkan Peraturan Daerah Tentang APBD dianggap Bertentangan dengan amanat Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Daerah, dimana kewenangan untuk mengesahkan Peraturan Daerah Tentang APBD ialah Kewenangan penuh Kepala Daerah yang dipilih dalam Pemilihan Umum, sedangkan PLT merupakan pelaksana tugas kepala Daerah Yang ditunjuk Oleh Menteri dalam negeri, hal ini juga bertolak belakang dengan Konsep Kedaulatan Rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dasar dari tidak terpenuhinya kedaulatan rakyat ialah Pejabat yang Mengesahkan Peraturan daerah tentang APBD tidak bertanggungjawab langsung kepada rakyat tetapi kepada Menteri Dalam Negeri. Atas dasar itu, penulis menilai Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam Mengesahkan Peraturan Daerah Tentang APBD yang diatur dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota tidak sejalan dengan Konsep kedaulatan rakyat, dan juga bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (4).

Melihat kembali konteks pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Gubernur, Bupati dan

Walikota masing masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Makna dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ialah bahwa ketentuan tersebut mengandung arti bahwa pemilihan itu harus dilakukan dengan cara yang demokratis, yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat, seperti dipilih secara langsung atau cara lain sesuai dengan keistimewaan atau kekhususan daerah yang diatur dengan undang-undang, tetapi tetap kedaulatan di tangan rakyat. Frasa kata “dipilih secara demokratis” diartikan dapat dipilih oleh anggota DPRD dan dapat pula dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu Pemilihan Umum Kepala Daerah. Jadi, frasa kata “dipilih secara demokratis” terdapat dua tafsiran, sehingga tidak dapat ditafsirkan bahwasanya Pelaksana Tugas Kepala Daerah ialah kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Dengan demikian Konsep kedaulatan rakyat yang berarti rakyat yang mempunyai kedaulatan atau kekuasaan, yang berarti konsep kekuasaan rakyat atau kedaulatan yang demikian tidak bersifat mutlak. Menurut Masdar F. Mas’udi: Kedaulatan sebagai konsep kekuasaan (*sovereignty*) untuk mengatur kehidupan ada yang bersifat terbatas (*muqayyad*), relatif (*nisby*) dan ada yang tak terbatas (*ghair muqayaad*) atau mutlak (*absout*). Kedaulatan absolut adalah kedaulatan atas semua kedaulatan yang tidak dibatasi oleh kedaulatan pihak lain. Kedaulatan absolut hanya milik Allah SWT, untuk mengatur alam semesta melalui hukum alam-Nya dan mengatur kehidupan manusia melalui sinyal-sinyal hukum moral yang diilhamkan kepada setiap nurani (*qalb*) manusia atau diwahyukan melalui para nabi dan rasul-Nya, sedangkan dalam negara sebagai bangunan sosial dan proyek peradaban yang direkayasa oleh

manusia dalam wilayah tertentu yang berdaulat adalah manusia secara kolektif sebagai khalifah-Nya<sup>3</sup>, pandangan kedaulatan rakyat ini juga dikemukakan oleh Muhammad Yamin menyatakan dengan mengutip pendapat Jean Jacques Rousseau, bahwa kedaulatan rakyat yang didasarkan pada *Volonte Generale* dituangkan ke dalam bentuk undang-undang yang memiliki sifat- sifat:

- 1) Kesatuan (*unite*): semangat rakyat yang berhak memerintah dan mau diperintah itu adalah satu.
- 2) Bulat, tidak dibagi-bagi (*indivisible*): Dalam negara kerajaan hanya raja, sebaliknya jika kedaulatan ada pada rakyat, hanya rakyat yang berhak melaksanakannya.
- 3) Tidak boleh diserahkan (*inalienable*). Tetap, tidak berubah-ubah (*imprescriptible*), artinya kedaulatan itu ada di tangan Rakyat.<sup>4</sup>

Lebih lanjut Muhammad Yamin menegaskan tentang makna kedaulatan rakyat bagi negara Republik Indonesia, yaitu “Tinjauan kedaulatan rakyat dalam rangkaian dengan pengertian kedaulatan secara umum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, sebaiknya dengan mempergunakan sejarah hukum ketatanegaraan”. Dalam hal yang demikian itu, maka tinjauan historis konstitusional yang dijalankan selalu mengingat tali temali antara peraturan-peraturan hukum dan kesadaran hukum, sesuai dengan pendapat Karl von Savigny

---

<sup>3</sup> Masdar Farid Mas’udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Alvabet, 2010), hlmn 47

<sup>4</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlmn 62

yang mengatakan bahwa keseluruhan naluri hidup bertumbuh sepanjang masa dengan rakyat.

Tinjauan hukum dan sejarah yang demikian pada hakikatnya masuk bidang ilmiah historis hukum yang menjadi dasar cara atau metode penyelidikan kedaulatan dalam pelbagai bentuk dan rupa dalam sesuatu bangsa atau negara.<sup>5</sup> Sehingga dengan diberikannya Kewenangan PLT Kepala Daerah Untuk Mengesahkan Rancangan APBD penulis melihat bahwasanya Permendagri bertentangan dengan Amanat Pasal 1 Ayat (2) terkait kedaulatan Rakyat, dikarenakan PLT Bukanlah Kepala Daerah Yang mendapatkan Kewenangan Berdasarkan Kedaulatan Rakyat (Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah). Kemudian Jika penafsiran pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Dapat kita tarik dua unsur/pokok pikiran dari isi pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

1. Kedaulatan rakyat, dan
2. Implementasi Kedaulatan Rakyat.

Dalam Implementasi kedaulatan Rakyat seharusnya Kewenangan Yang dimiliki oleh Kepala Daerah itu didapat dari suara Mayoritas Masyarakat Daerah pada saat Proses Pemilihan Umum Kepala Daerah, dengan begitu PLT Kepala Daerah seharusnya ditafsirkan berbeda dengan Kepala Daerah yang dimaksudkan pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian Penulis berpandangan bahwasanya PLT Kepala Daerah bukan

---

<sup>5</sup> Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, hlmn 295.

merupakan wujud dari esensi kedaulatan rakyat sehingga ia seharusnya tidak memiliki kewenangan dalam Mengesahkan rancangan Peraturan daerah dalam hal ini Rancangan APBD.

